

## Österreichs neue Verfassung 1934<sup>\*)</sup>

Dr. **Hermann Raschhofer**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

### I.

Die neue »Verfassung 1934« ist in einer innerpolitisch hochbewegten Zeit erlassen worden. Anlässlich einer heftigen parlamentarischen Auseinandersetzung demissionierten am 4. März 1933 sämtliche drei Präsidenten des Nationalrates (Parlament), ohne daß die Schließung der betr. Nationalratssitzung von einem der Präsidenten ausgesprochen worden wäre. Die seit langem auf einer Mehrheit von nur 1—2 Stimmen beruhende Regierung ergriff die Gelegenheit, eine »Selbstausschaltung des Nationalrates« festzustellen und hinderte durch Polizeiaufgebot seinen Wiederezusammentritt. In einem Schreiben an Dr. Straffner, einen der zurückgetretenen Präsidenten, lehnte der Bundespräsident ausdrücklich die Einberufung des Nationalrates ab: nur durch eine Änderung des Geschäftsordnungsgesetzes, welches verfassungsrechtlichen Charakter trage, könne diese Selbstausschaltung behoben werden. Diese Änderung durch eine Regierungsverordnung zu bewirken, wurde nicht in Aussicht gestellt. Tatsächlich trat der Nationalrat bis zu der noch zu erwähnenden Sitzung vom 30. April 1934 nicht wieder zusammen.

Die gesetzgebende Tätigkeit wurde inzwischen von der Regierung unter Benutzung des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes vom 24. Juli 1917, dessen Geltungsdauer durch nachträgliche verfassungsrechtliche Bestimmungen verlängert worden war, ausgeübt. Die innerpolitischen Auseinandersetzungen nahmen unterdessen an Schärfe zu. Im Februar 1934 brach der Sozialistenaufrüstung aus. Die Regierung benutzte ihren durch Einsetzung aller Machtmittel erkämpften Sieg zu einem Verbot der Sozialdemokratischen Partei, wie zur Ungültigkeitserklärung aller sozialdemokratischen Mandate in den öffentlichen Körperschaften. Nun kennt zwar das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates die Möglichkeit des Mandatsverlustes durch Aberkennung; die Arten und der einzuschlagende Weg sind in § 4 erschöpfend auf-

<sup>\*)</sup> Text der Verfassung s. o. S. 706.

gezählt. Die Regierung hat sich jedoch nicht daran gehalten. Vom Boden der alten Verfassung war somit die Ungültigkeitserklärung der sozialdemokratischen Mandate rechtswidrig und rechtsunwirksam. Diese Tatsache ist für den Legalitätsgehalt der neuen Verfassung 1934 von präjudizieller Bedeutung.

Die alte Bundesverfassung hat den Erlaß verfassungsändernder Gesetze sowie Gesamtänderungen der Verfassung durch genaue Vorschriften geregelt. Nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder kann der Nationalrat mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit verfassungsändernde Gesetze beschließen, eine Gesamtänderung der Bundesverfassung muß außerdem einer Volksabstimmung unterzogen werden. Als sich die Regierung zum Erlaß einer neuen Verfassung und zur Einberufung des Nationalrates entschloß, mußte die Frage der Berechnung des Quorums, hinter welcher die Frage nach der Handlungsfähigkeit des Nationalrates steht, von entscheidender Bedeutung werden. Nach den Ausführungen des Verfassungsreferenten Dr. Hecht in der offiziellen Pressekonferenz des Bundeskanzleramtes vom 29. April 1934 (zitiert nach dem Bericht der »Reichspost« vom selben Tage) sollte indessen der diesbezügliche Beschluß des Nationalrates hinsichtlich der neuen Verfassung nur bekräftigende Wirkung haben. Die autoritäre Führung, wie sie dem neuen Kurs entspreche, käme bei Inkraftsetzung des Verfassung dadurch zum Ausdruck, daß sie von der Regierung erlassen werde.

Die Legalität der neuen Verfassung hängt somit erstens davon ab, ob die Regierung rechtmäßig in der Lage war, eine neue Verfassung von sich aus zu erlassen, zweitens, ob der Nationalrat in der erfolgten Weise zusammentreten konnte und ob seine rechtliche Handlungsfähigkeit gegeben war. Dr. Hecht, einer der drei Mitschöpfer der neuen Verfassung, bejahte die Möglichkeit auf Grund des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes eine Verfassung zu erlassen unbedingt. Zur Stützung seines Standpunktes verwies er auf seinen »Reichspost«-Artikel vom 27. März 1934 über »Staatsnotrecht in der neuen Verfassung«. Dortselbst zieht er als Hauptstütze die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes heran, der zufolge das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz auch zum Erlaß verfassungsändernder Notverordnungen ermächtigt, und zitiert in diesem Zusammenhang die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Nr. 170, 1922, wo es heißt:

»Das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz hat der Staatsregierung so weitgehende Vollmachten gegeben, daß sie auch Abänderungen der Bestimmungen des Staatsgrundgesetzes treffen könne, insbesondere über Freizügigkeit und über das Recht des freien Aufenthaltes«.

Der Verfassungsreferent meint nun offenbar, daß diese Interpretation der von dem fraglichen Gesetz bereitgestellten Vollmachten zum Erlaß einer völlig neuen Verfassung berechtige.

Um die Stellung des Verfassungsgerichtshofes zu der Frage der rechtlichen Tragweite des Ermächtigungsgesetzes richtig zu erkennen, genügt die Heranziehung der zitierten Entscheidung allein jedoch nicht; es muß vielmehr seine Gesamtrechtsprechung in dieser Materie berücksichtigt werden. In einer anderen Entscheidung hat sich der Gerichtshof zu dieser Frage in bedeutend präziserer Weise geäußert. Er hat dort die Reichweite der Vollmacht in einer ganz anderen und zwar strikt einschränkenden Weise gekennzeichnet. Anlaß dieser Entscheidung vom 13. März 1922 (E. Nr. 78) war eine Vollzugsanweisung des Staatsamts für Finanzen, in welcher Fristen abweichend von den geltenden Gebührenvorschriften herabgesetzt worden waren. Die vom Verfassungsgerichtshof aus Anlaß dieses an sich geringfügigen Falles formulierte Stellungnahme hat grundsätzliche Bedeutung und ist zugleich die vorweggenommene treffendste Kritik der Argumentation der gegenwärtigen österreichischen Regierungsjuristen. Es heißt in dieser Entscheidung:

»Das Gesetz vom 24. Juli 1917 ermächtigte die Regierung während der Dauer der durch den Krieg hervorgerufenen außerordentlichen Verhältnisse, durch Verordnung die notwendigen Verfügungen zur Förderung und Wiederaufrichtung des wirtschaftlichen Lebens, zur Abwehr wirtschaftlicher Schädigungen und zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und anderen Bedarfsgegenständen zu treffen. Damit ist der Kreis umschrieben, innerhalb dessen die Verordnungen sich bewegen müssen, um durch die der Regierung erteilte besondere Ermächtigung gedeckt zu sein<sup>1)</sup>. Die in Verhandlung stehende Vollzugsanweisung des Staatsamtes für Finanzen vom . . . . hat zum Inhalte, daß die Fristen für die Geltendmachung von Gebührennachträgen, die sich aus einem Dienstverhältnisse in der bewaffneten Macht der ehemaligen österreichischen Monarchie ergeben, abweichend von den bisherigen Gebührenvorschriften herabgesetzt werden. Es braucht nicht erst einer weiteren Ausführung, um zu erkennen, daß diese Verfügung weder mit einer Förderung und Wiederaufrichtung des wirtschaftlichen Lebens noch mit einer Abwehr wirtschaftlicher Schädigungen einen Zusammenhang hat. Auf das Gesetz vom 24. Juli 1917 konnte daher diese Vollzugsanweisung nicht gestützt werden.

Wenn im Interesse des Wiederaufbaues der österreichischen Republik eine ehemögliche Klarstellung der Gesamthöhe der gegen sie geltend gemachten Ansprüche dieser Art unbedingt notwendig war, wie das Bundesministerium für Finanzen behauptet, so ist die Heranziehung des Gesetzes vom 24. Juli 1917 nicht das geeignete Mittel, um dieser Notwendigkeit Rechnung zu tragen«.

Was der Verfassungsgerichtshof hier von einer Gebührenverordnung sagt, das gilt a fortiori von dem Erlaß einer Verfassung. Die eigentlich selbstverständliche Feststellung, daß die im Er-

<sup>1)</sup> nur hier gesperrt.

mächtigungsgesetz vom 24. Juli 1917 gegebenen Vollmachten zu Maßnahmen auf wirtschaftlichen Gebieten niemals zum Erlaß einer neuen Staatsverfassung berechtigen können, erfahren durch die mitgeteilte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes eine in keiner Weise zu entkräftigende Stütze und Bestätigung. Der Erlaß der Verfassung von Seiten der Regierung ist also ein politischer Akt, ein politisches Wagnis, ohne rechtliche Deckung durch die vorhergehende Verfassung. Die von Dr. Hecht behauptete Rechtskontinuität ist daher nicht vorhanden.

Daß die Bundesregierung hinsichtlich der Legalität der so erlassenen Verfassung selbst nicht ganz sicher war, wird aus dem weiterhin eingeschlagenen Verfahren deutlich. Man wollte der Verfassung, obwohl man den Erlaß früher mit der »autoritären Führung des neuen Kurses« gerechtfertigt hatte, doch noch eine Art parlamentarischer Sanktion dadurch geben, daß »auch die Bestätigung durch die bestehenden Vertretungskörper« d. h. durch Nationalrat und Bundesrat erfolgen sollte. Wesentlich ist nun, daß das dabei eingehaltene Verfahren der Nachprüfung hinsichtlich seiner Legalität nach der alten Verfassung ebenfalls nicht standhält. Die Bundesregierung entwertete so einerseits durch das Eingeständnis der Notwendigkeit einer Sanktion ihren autoritativen Akt, andererseits vermied sie den nicht nur staatspolitisch naheliegenden, sondern auch in der alten Verfassung ausdrücklich vorgeschriebenen Weg, das neue Verfassungswerk überzeugend durch eine Volksbefragung sanktionieren zu lassen. Man beschritt vielmehr den eigentümlichen Mittelweg, einen nicht verfassungsmäßigen Akt durch einen anderen, ebenfalls nicht verfassungsmäßigen Akt sanktionieren zu lassen. Äußerlich kommt das in der Tatsache zum Ausdruck, daß der Wortlaut der Verfassung zweimal im Bundesgesetzblatt publiziert wurde, das erstemal als Verordnung unter Berufung auf das kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz, das zweite Mal gestützt auf das gleich zu erwähnende Verfassungsgesetz vom 30. April 1934 (BGBl. Nr. 255).

Der zweite Erlaß der Verfassung spielte sich folgendermaßen ab: Im Gegensatz zu ihrer früheren Haltung ließ sich die Regierung, um einen Zusammentritt des Nationalrates zu ermöglichen, diesmal zu einer Änderung der Geschäftsordnung des Nationalrates auf dem Wege der Notverordnung herbei.

Nach dieser neuen Geschäftsordnung hat derjenige Präsident, der Abgeordnete der stärksten Partei ist und Mitglied des früheren Präsidiums war, im Falle einer Demission des Nationalratspräsidiums die Einberufung der neuen Sitzung vorzunehmen. So einberufen, trat der Nationalrat (N. R.) am 30. April 1934 zusammen.

Auch für die rechtliche Bedeutung dieser Änderung der Bestimmungen des Geschäftsordnungsgesetzes durch Verordnung auf Grund

des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes gelten die oben an Hand der zitierten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes gemachten Ausführungen.

Darüber hinaus fragt es sich, ob der Nationalrat angesichts der durch die Beseitigung der sozialdemokratischen Mandate geschaffenen Lage handlungsfähig war. § 1 der Nationalratswahlordnung bestimmt: »Der N. R. besteht aus 165 Abgeordneten«. Alle Mehrheitsberechnungen haben also von dieser Bestimmung auszugehen. Nun hat die Regierung die Ungültigkeit der sozialdemokratischen Mandate verfügt. Diese Aberkennung ist aber, da weder die von der Verfassung bestimmten Voraussetzungen vorlagen, noch die vorgeschriebenen Formen eingehalten wurden, rechtswidrig. Die Einberufung des Nationalrates ohne sozialdemokratische Abgeordnete ist rechtlich eine Behinderung teilnahmeberechtigter Mitglieder an der Tagung; Beschlüsse dieser Nationalratstagung, auf der fast die Hälfte der teilnahmeberechtigten Mitglieder ihre Rechte nicht ausüben konnten, sind notwendigerweise nichtig.

Nun ist aber die Regierung von der Rechtmäßigkeit der Aberkennung der sozialdemokratischen Mandate überzeugt. Stellt man sich auf ihren Standpunkt, so tritt mit der Aberkennung der Mandate eine weitere, durch § 80 der N. R. Wahlordnung aufgestellte Rechtsfolge ein: »Wenn in einem Wahlkreis«, so bestimmt dieser Paragraph, »die Hälfte der Mandate durch den Abgang der gewählten Abgeordneten und Ersatzmänner erledigt ist, so verlieren auch alle anderen Abgeordneten und Ersatzmänner ihre Mandate und ist binnen 3 Monaten eine Neuwahl für den Wahlkreis durchzuführen«. Dieser Fall trifft nun für fast sämtliche Wiener-, ebenso für einige Provinzwahlkreise zu, wo die Sozialdemokraten mitunter mehr als die Hälfte der Mandate besaßen. Mit ihrer Mandatsaberkennung haben in diesen Wahlkreisen lt. § 80 N. R. Wahlordnung automatisch auch alle übrigen gewählten Abgeordneten ihre Mandate verloren. Die Zahl dieser von dieser Bestimmung betroffenen Mandatare beläuft sich auf etwa 20. Von der Gesamtzahl der Abgeordneten des N. R. sind also nebst den 72 sozialdemokratischen Mandaten noch 20 Mandate nach § 80 der N. R.-Wahlordnung in Abzug zu bringen. Von den am 29. April 1934 zusammengetretenen Mitgliedern des N. R. waren also bloß 73 Abgeordnete im Besitz ihrer Abgeordneteneigenschaft. Die für verfassungsrechtliche Beschlüsse vorgeschriebene Hälfte beträgt aber 83, woraus die Unfähigkeit dieses Nationalrates zu verfassungsrechtlicher Beschlußfassung hervorgeht. Seine Handlungsunfähigkeit wird auch dadurch nicht beseitigt, daß die von dieser Bestimmung betroffenen Abgeordneten, die mit dem Augenblick der Wirksamkeit der Mandatsaberkennung ihre Abgeordneteneigenschaft verloren hatten, bei der Nationalratstagung persönlich anwesend waren.

Es stellt dies im Gegenteil eine unerlaubte Anteilnahme gewesener Abgeordneter an einem Gesetzesbeschluß dar.

Das von diesem Rumpf-Nationalrat am 30. April 1934 beschlossene »Bundesverfassungsgesetz über außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Verfassung« (BGBl. Nr. 255); welches die Artikel 45 und 51 der alten Verfassung aufhebt, die neue B. V. »bekräftigt« und der Regierung bestimmte verfassungsrechtliche Ermächtigungen erteilt, ist daher bei der festgestellten verfassungsrechtlichen Handlungsunfähigkeit ebenfalls rechtsunwirksam. Von einer parlamentarischen »Bestätigung« der Verfassung kann nicht gesprochen werden, da ein dazu befugtes Parlament nicht vorhanden war. Bei dieser Sachlage erübrigt es sich darauf einzugehen, daß auch die Zusammensetzung des Bundesrates mit den Verfassungsbestimmungen in Widerspruch stand.

Die Folgerungen aus allem Angeführten ergeben sich von selbst. Der Erlaß der Verfassung ist ein rein politischer Akt; der neuen Verfassung fehlt der rechtliche Charakter der Legalität. Sie ist damit, ohne die nur mit der Legalität gegebene vorgängig bindende Rechtskraft, ein Akt politischer Werbung um das österreichische Volk. Die Chancen des Erfolges, der Einwurzelung und Befestigung der Verfassung hängen völlig an dem Erfolg der gegenwärtigen Regierungsrichtung im allgemeinen und im besonderen daran, inwieweit die Verfassung den realen politischen Verhältnissen und Kräften gerecht wird.

## II.

Die Verfassung bezeichnet sich im Vorspruch als »Bundesstaats-Verfassung auf ständischer Grundlage« und wiederholt diese Staatsformbestimmung in ihren beiden ersten Artikeln<sup>1)</sup>. Österreich soll von Verfassungs wegen ein ständisch geordneter »Bundesstaat« sein. Bei näherem Zusehen ergeben sich indes sehr erhebliche Zweifel, ob diese programmatische Kennzeichnung dem tatsächlichen Verfassungsbau auch entspricht.

Ein Bundesstaat kennzeichnet sich dadurch, daß seine eigentliche Kraft nicht nur auf einer Zentralgewalt oder einem Vormachtstaat sondern auch auf dem bündischen Zusammenwirken der Länder oder Teilstaaten beruht. Dies setzt eine weitgehende Länderselbständigkeit voraus. In einem wirklichen Bundesstaat besitzen die Gliedstaaten oder Länder politische Macht. Die Länder, deren »Bund« eben den »Bundesstaat« bildet, beruhen dann wesentlich auf sich selbst. Sie bestellen vor allem ihre Regierung, ihre obersten Organe selbst; die Landesorganisation ist gewissermaßen ihre häusliche Angelegenheit; die Bundes-

<sup>1)</sup> Vgl. auch die Umbenennung des »Bundesgesetzblatts für die Republik Österreich« in »Bundesgesetzblatt für den Bundesstaat Österreich« (Nr. 1 vom 1. Mai 1934).

instanzen müssen mit einer relativen Eigenständigkeit der Länder und ihrer leitenden Persönlichkeiten rechnen.

Die Verfassung 1934 soll darüber hinaus ein Bundestaat auf »ständischer Grundlage« sein. Das deutet auf den zweiten der beiden tragenden Pfeiler des neuen Staatsbaues hin: die Stände. Im demokratischen Staat werden die Einzelnen unter dem Gesichtspunkt der staatsbürgerlichen Gleichheit gesehen, das Parlament soll der Idee nach die Repräsentanz des Staatsvolkes sein. Der Stände-Staat faßt das Volk in seiner natürlichen Art, in seiner beruflich-ständischen Vielfalt und Wirklichkeit. Der Mensch in seiner Ungleichheit, in seiner Einordnung in die natürlichen Kreise aus Beruf und Arbeitsbeziehung, scheint ihm eine festere Grundlage für den Aufbau des Staats- und Verfassungsgebäudes zu sein. Proklamation eines Ständestaates bedeutet demnach die Absicht, den Staatswillen durch das Medium der Stände zu bilden und ihnen den entscheidenden Einfluß auf die Staatstätigkeit einzuräumen. In einem Bundesstaat auf ständischer Grundlage also wären die Länder und die Stände die für das Staatsleben entscheidenden Faktoren. Will die österreichische Verfassung ihrer Staatsformbestimmung entsprechen, so muß bei Ländern und Ständen das entscheidende politische Schwergewicht liegen.

Ein Blick auf die Verfassung 1934 zeigt, daß hiervon keine Rede ist. Man konnte ja schon am bundesstaatlichen Charakter der vorhergehenden österreichischen Verfassung zweifeln. Die neue löscht jeden Zweifel, daß wirkliche Staatsform und offizielle Staatsformbestimmung einander keineswegs decken. Das neue Österreich ist kein Bundes-, sondern ein dezentralisierter Einheitsstaat. Einmal organisieren sich die Länder nicht selbst. Nicht nur wird das oberste Landesorgan, der Landeshauptmann, vom Bundespräsidenten nach Art. 114, Abs. 4 auf Grund von Dreivorschlägen der Landtage ernannt, während früher die Landtage den Landeshauptmann wählten, er kann auch von ihm auf Grund eines Vorschlages des Bundeskanzlers jederzeit abberufen werden, ohne daß ein Landesorgan hierbei irgendwie zur Mitwirkung berufen oder auch nur anzuhören wäre. Auch die Bestellung der übrigen leitenden Landesbeamten durch den Landeshauptmann bedarf der Zustimmung des Bundeskanzlers, welcher sie jederzeit widerrufen kann: so die Bestellung des jetzt Landesstatthalter genannten Landeshauptmannstellvertreters nach Art. 114, Abs. 7, die Bestellung des zur Leitung des inneren Dienstes der Landeshauptmannschaft berufenen Regierungsdirektors (früher Landesamtsdirektor) nach Art. 115, Abs. 2, ja sogar die Betrauung eines Beamten der Landeshauptmannschaft mit der Leitung der Angelegenheiten des öffentlichen Sicherheitsdienstes nach Art. 115, Abs. 6. (Nach der früheren Verfassung war die Bestellung eines Landeshauptmannstellvertreters, gemäß Art. 105, dem Bundeskanzler lediglich zur

Kenntnis zu bringen, bei der Bestellung der übrigen Funktionäre war nicht einmal dies gefordert.)

Die Zentralinstanz überwacht ferner die Landesgesetzgebung. Die im 3. Hauptstück (Art. 34—43) vorgenommene Kompetenzabgrenzung führt ohnehin zu einem entscheidenden Übergewicht der Bundesgesetzgebung. Aber auch im verbleibenden Bereich kann die Landesgesetzgebung überhaupt nur mit Zustimmung des Bundeskanzlers ausgeübt werden. Alle Gesetzesbeschlüsse der Landtage sind vor ihrer Kundmachung dem Bundeskanzleramt bzw. dem zuständigen Bundesministerium mitzuteilen und dürfen gemäß Art. 111 nur nach vorgängiger Zustimmung des Bundeskanzlers kundgemacht werden (während Art. 98 der alten Verfassung diesbezüglich nur ein Einspruchsrecht des Bundeskanzlers vorsah, das bei einer Wiederholung des Beschlusses durch den Landtag wirkungslos wurde). Der Landtag (über dessen Zusammensetzung ein erst noch zu erlassendes Gesetz Bestimmungen treffen wird) kann weiter auf Antrag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten gemäß Art. 113 aufgelöst werden. Während früher zu einer solchen Auflösung die Zustimmung des Länderrates notwendig war, kann sich heute der (Staats- und) Länderrat nur gutachtlich dazu äußern. Es gibt ferner keine eigenen Landesangestellten, sondern nach Art. 115, Abs. 5 nur »Staatsbedienstete unter der Diensthohheit des Landes«. So ist nur folgerichtig, daß der Art. 15 von einer allgemeinen österreichischen Bundesbürgerschaft spricht (im Gegensatz zu Art. 6 der alten Verfassung, der die Landesbürgerschaft an die Spitze setzte).

Endlich ist in Art. 148, Abs. 7 eine weitere Eingriffsmöglichkeit in die Länderhoheit gegeben: unter bestimmten Voraussetzungen kann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung anstelle der Landtage durch Notverordnung Maßnahmen zur Herstellung der Ordnung im Landeshaushalt treffen, welche sich sowohl auf den Personal- und Sachaufwand wie auch auf das Ausgabewesen erstrecken und vom Landtag nicht vor Ablauf eines Jahres wieder außer Kraft gesetzt werden können.

Zu alledem kommt die Schwäche der Länder in dem Fehlen eines der Bundesregierung in gewissen Bezirken übergeordneten Föderativorgans, das insbesondere die in einem Bundesstaate selbstverständliche Berücksichtigung der Länderinteressen zu überwachen hätte, (etwa in Analogie zum früheren Bundesrat) zum Ausdruck. Der erst an vierter Stelle nach Staats-, Kultur- und Wirtschaftsrat genannte Länderrat kann sich zu den Gesetzesvorlagen der Bundesregierung nur äußern, aber keinerlei Beschlüsse fällen oder auch nur Einsprüche anmelden. Wie bei einer derartigen Stellung der Länder von einem Bundesstaat gesprochen werden kann, ist eine offene Frage.

Ein ähnlicher Widerspruch zwischen nomineller und tatsächlicher

Staatsform besteht auch hinsichtlich des zweiten Punktes: der programmatisch ständischen Grundlegung des österreichischen Staates.

Von den vier vorbereitenden Organen der Gesetzgebung sind zwei, der Staats- und Länderrat, überhaupt keine Ständevertretungen. Auch vom Bundeskulturrat gilt dies nur in einem ganz abgeschwächten Maße. Den Charakter einer Ständevertretung kann eigentlich nur der Bundeswirtschaftsrat (Art. 47 und 48) in Anspruch nehmen, wobei aber die für ein solches Organ zentrale Frage nach der Art der Entsendung der »Ständevertreter« völlig offen und einem künftigen Gesetz vorbehalten bleibt. (Dazu kommt, daß dieses Gesetz schon mit einer wichtigen politischen Unterscheidung vorbelastet ist: nur »vaterlandstreue« Mitglieder darf der Bundeswirtschaftsrat umfassen.)

Welche Rolle ist nun dieser künftigen Ständevertretung, dem Bundeswirtschaftsrat, zugewiesen? Er muß nach Art. 61, Abs. 2 »Pflichtgutachten« zu den ihm von der Regierung übermittelten Gesetzentwürfen liefern; er kann ferner freiwillig Gutachten erstatten, welche die Lage der wirtschaftlichen Interessen hinsichtlich des in Frage stehenden Entwurfes darzulegen haben; außerdem hat er zu dem zum Gesetzesbeschluß berufenen, einen Ausschuß der vorbereitenden Organe darstellenden Bundestag 20 Vertreter zu entsenden.

Damit ist die Rolle dieses »ständischen« Organs erschöpft. Man übertreibt nicht, wenn man sie außerordentlich bescheiden nennt. Nun ist aber nicht nur erst die Art und Weise der Entsendung der Mitglieder festzulegen und damit sein Zusammentritt auf eine beträchtliche Zeit hinausgeschoben. Seiner Bildung tritt u. a. auch nach Erlaß dieses künftigen Gesetzes noch Art. 148, Abs. 5 in den Weg. Hiernach kann der Bundespräsident auf Vorschlag und mit Gegenzeichnung der Bundesregierung die Neubildung der vorbereitenden Organe, also auch des Bundeswirtschaftsrates aufschieben, wenn, wie es heißt, die Gefahr besteht, daß die mit der Neubildung verbundenen Umstände eine für das Wirtschaftsleben bedrohliche Erschütterung der Ruhe und Ordnung herbeiführen würde. Regierung und Bundespräsident zusammen können praktisch also die Bildung des Bundeswirtschaftsrates auf unbestimmte Zeit vertagen.

Hierin liegt nun geradezu ein mittelbares Eingeständnis des festgestellten Widerspruches von wirklicher und nomineller Staatsform hinsichtlich der ständischen »Grundlegung«. Beruhte der derzeitige österreichische Staat wirklich auf ständischer Grundlage, so müßte den Ständen nicht nur eine wesentlich umfassendere Kompetenz eingeräumt sein, es wäre auch unumgänglich, daß die »Grundlage«, auf der alles übrige beruhen soll, bereits als erste da sei, oder zum mindesten so schnell wie möglich geschaffen würde. Gänzlich undenkbar aber wäre die von Art. 148 vorgesehene Möglichkeit, daß die »Bildung«

dieser »Grundlage« des Staatswesens in das Ermessen von Präsident und Regierung gestellt werden könnte.

Wer sind dann aber die entscheidenden Organe? Wo liegen die wirklichen Kräfte der neuen Verfassung? Die Länder sind es nicht, — sie bestimmen sich nicht selbst. Die Stände sind es nicht, da sie noch nicht einmal konstituiert sind und auch ungewiß bleibt, ob es zu ihrer Konstituierung kommt. Die staatsformbestimmenden Sätze der Verfassung geben keine Auskunft. So müssen sie in der Verfassung selbst gesucht werden.

Wir stellten bereits die der alten Verfassung gegenüber vollendete Unitarisierung, die Stärkung der Zentralgewalten fest. Bundespräsident und Bundesregierung bestimmen die Länderpolitik. Sie sind darüber hinaus der eigentliche Schwerpunkt der ganzen Verfassung. Denn im Gegensatz zu dem durch die äußere Einteilung der Verfassung erweckten Anschein, als sei Gesetzgebung und Verwaltung völlig getrennt, haben Bundespräsident und Regierung nicht nur den entscheidenden Einfluß in der Hoheitsverwaltung, sondern durch das Regierungsmonopol der Gesetzesinitiative ist auch die Gesetzgebung in ihrer Hand. Die politisch entscheidenden Größen sind Bundespräsident und Bundesregierung, innerhalb derer der Bundeskanzler wiederum die beherrschende Rolle innehat. Die normalen Befugnisse des Bundespräsidenten sind im Art. 78 ff. bestimmt, Art. 82 gibt ihm das entscheidende Recht der Ernennung des Bundeskanzlers und auf dessen Vorschlag der übrigen Mitglieder der Bundesregierung. Beim Bundespräsidenten konzentriert sich die Bestellung der wichtigsten Zentral- und Länderorgane (Bundesregierung und Landeshauptleute), wobei ein Landeshauptmann nur auf Vorschlag der Bundesregierung, der Bundeskanzler und die gesamte Bundesregierung aber jeder Zeit abberufen werden kann. Da der Zustimmung der Bundesregierung die Ernennung von Landesstatthaltern, Regierungsdirektoren und Sicherheitsdezernenten unterliegt, ergibt sich, daß bei ihr der entscheidende politische Schwerpunkt liegt.

Diese Rolle der Zentralinstanzen wird endlich dadurch entscheidend verstärkt, daß allein die Bundesregierung das Recht zu Gesetzesvorschlägen hat (Art. 61). Diese Vorschläge müssen zwar die vorberatenden Organe und den Bundestag in der durch die Art. 61—67 bestimmten Weise passieren; der Einfluß dieser Organe auf die tatsächliche Gestaltung des Gesetzestextes dürfte jedoch nicht erheblich sein, denn die ersteren, vorberatenden, dürfen nur beraten, nicht aber beschließen, der Bundestag, eine Art Ausschuß der vorberatenden Organe darf wiederum grundsätzlich (die Sonderregelung des Art. 63 ausgenommen) nur beschließen, nicht aber beraten. Noch dazu handelt es sich um größten Teils ernannte Organe, wobei über Bundeskultur- und Bundeswirtschaftsrat nach ablehnendem Gutachten das dem Bundespräsidenten

durch Art. 55 eingeräumte Auflösungsrecht schwebt. Dieses schon normalerweise bestehende Übergewicht von Bundespräsident und Bundesregierung auch bei der Gesetzgebung erfährt durch die sogenannten Notrechte der Verwaltung (Art. 147 und 148) eine überaus weitreichende Erweiterung. Einmal wird die Bundesregierung unter gewissen Voraussetzungen (über deren Vorliegen sie praktisch selbst entscheidet) zum Erlaß gesetzändernder Verordnungen ermächtigt. Sodann ist aber auch der Bundespräsident zum Erlaß von Notverordnungen ermächtigt, die nach Art. 148, Abs. 2 auch einzelne verfassungsgesetzliche Bestimmungen abändern können. In dieses Notrecht gehört nach Art. 148, Abs. 5 auch das Recht des Bundespräsidenten, auf Vorschlag und mit Gegenzeichnung der Bundesregierung die Neubildung der vorberatenden Gesetzgebungsorgane aufzuschieben. Unter den heutigen Umständen würde das bedeuten, daß die Gesetzgebung praktisch der Regierung allein verbliebe.

Man sieht, wohin in Wirklichkeit die entscheidenden Kräfte verlegt sind: nicht zu Ländern und Ständen, sondern zu den Zentralinstanzen, zu Bundespräsident und Bundesregierung. Sie bestimmen nicht nur die Richtung der Hoheitsverwaltung des Bundes, sondern auch durch ihre Ernennungsrechte die Politik der Länder, und die komplizierte Kompetenzverteilung zwischen vorberatenden Organen und Bundestag im Verein mit den Notrechten spielt ihnen auch den entscheidenden Einfluß auf die Gesetzgebung in die Hände. Hinter ständestaatlicher Fassade steckt die Wirklichkeit eines Einheitsstaates mit sogar außergewöhnlichen Befugnissen der Zentralinstanzen.

Hält man dazu die übrigen bestimmenden Züge der Verfassung: das Einparteiensystem (nur »vaterlandstreue« Personen haben nach Art. 16, Abs. 3 Zugang zu den öffentlichen Ämtern, wie nach Art. 47, Abs. 3 und 48, Abs. 3 zu den vorberatenden Organen), das Prinzip der Ernennung aller wesentlichen Funktionäre (nur der Bundespräsident wird gewählt — aber von den regierungsabhängigen Bürgermeistern), der Verzicht auf plebiszitäre Legitimierung der Verfassung, so würde die »Verfassung 1934« bedeutend richtiger als Ausdruck autoritär faschistischer Prinzipien gekennzeichnet sein, welche Kennzeichnung allerdings durch Hervorheben der der katholischen Religion eingeräumten Sonderrolle zu ergänzen wäre, die sich vor allem im Abschluß des Konkordats, in der Erhebung der wichtigsten Konkordatsartikel zum Rang von Verfassungsbestimmungen, sowie in der stetigen Erwähnung der Kirchen- und Religionsgesellschaften als im Kulturrat und in den Land- (und Gemeindetagen primo loco vertretungsberechtigter Verbände ausdrückt.

Mit dieser Kennzeichnung wird man auch an die tatsächliche politische Verfassungslage Österreichs herangeführt, die nicht nur für

den Erlaß der Verfassung 1934 Voraussetzung war, sondern deren Weiterentwicklung auch über ihre geschichtliche Bewährung entscheidet. Diese wirkliche Verfassungslage ist durch den Kampf zwischen Regierungslager und nationaler Opposition gekennzeichnet; die Tatsache, daß die Regierung den Appell an das Bundesvolk zur Sanktionierung der neuen Verfassung scheute, läßt auf die Stärke der Opposition wesentliche Schlüsse zu. Man hofft, ihrer durch maximale Steigerung des Autoritätsprinzips und durch weitgehendste Stärkung der Zentralinstanzen Herr zu werden. Die Deklaration der Verfassung als bundesstaatlich und ständisch hat dabei den Charakter einer formalen Konzession an Ländereitelkeiten und Ständestaatsideologien, welche beiden angesichts der angedeuteten Gefahrlage wirkliche Berücksichtigung nicht finden können. Im übrigen ist die Verfassung in wesentlichen Stücken Torso. Nicht nur fehlen die grundlegenden Gesetze über die Art der Berufung der Mitglieder von Bundeskultur- und Bundeswirtschaftsrat, auch über die Zusammensetzung der Land- und Gemeindetage stehen präzise Angaben noch aus, von den noch fehlenden Ausführungsgesetzen zu den Bestimmungen über den neuen Bundesgerichtshof, über die bewaffnete Macht usw. abgesehen. (Dafür sind freilich bezeichnenderweise Gesetze, die von der früheren Verfassung als Verfassungsbestandteil erklärt worden waren, nunmehr zu einfachen Gesetzen herabgesunken und somit bei der gegenwärtigen Rechtslage von der Regierung zu beseitigen: Als wichtigste sind die Gesetze vom 3. April 1919 St. G. Bl. Nr. 209 betr. die Landesverweisung und die Übernahme des Vermögens des Hauses Habsburg-Lothringen sowie das Gesetz vom selben Datum St. G. Bl. Nr. 211 über die Aufhebung des Adels zu benennen.) Von den noch zu erlassenden Gesetzen über die Bildung der Bundes-, Landes- und Gemeindevertretungskörperschaften aber wird nicht zum wenigsten der Erfolg des Verfassungswerkes abhängig sein.